



UNIVERSIDAD DE LA RIOJA

TRABAJO FIN DE ESTUDIOS

Título

La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal

Autor/es

ALEJANDRO MONTES GARRO

Director/es

MARÍA AMELIA PASCUAL MEDRANO y RICARDO LUIS CHUECA RODRÍGUEZ
,

Facultad

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Titulación

Grado en Derecho

Departamento

DERECHO

Curso académico

2016-17



La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal, de ALEJANDRO MONTES GARRO

(publicada por la Universidad de La Rioja) se difunde bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 Unported. Permisos que vayan más allá de lo cubierto por esta licencia pueden solicitarse a los titulares del copyright.

© El autor, 2017

© Universidad de La Rioja, 2017

publicaciones.unirioja.es

E-mail: publicaciones@unirioja.es



**UNIVERSIDAD
DE LA RIOJA**

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

GRADO EN DERECHO

CURSO 2016/2017

LA CLÁUSULA DE SUPLETORIEDAD DEL DERECHO ESTATAL

TRABAJO FIN DE GRADO

AUTOR

Alejandro Montes Garro

TUTORES

María Amelia Pascual Medrano

Ricardo Luis Chueca Rodríguez

RESUMEN

El presente trabajo tiene como finalidad realizar un examen detallado de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal en el marco del artículo 149.3 de la Constitución Española de 1978. Se analizará su naturaleza, los presupuestos que la activan, qué funciones puede cumplir y cuáles no, así como algunos supuestos de supletoriedad singulares, prestando siempre especial atención al llamativo debate que ha acompañado a esta cláusula tanto entre la doctrina científica como jurisprudencial a lo largo del desarrollo del Estado autonómico.

Palabras clave:

Supletoriedad. Derecho estatal supletorio. Derecho autonómico. Cláusula de cierre. Vacío normativo. Heterointegración.

ABSTRACT

The present essay aims to examine in detail the supplementary clause of State law in the frame of the article 149.3 of the 1978 Spanish Constitution. It analyzes its nature, the conditions which activate it, the roles it can play and the roles it cannot play, as well as some peculiar situations, always paying attention to the outstanding debate that it has generated between authors and constitutional jurisprudence during the development of the autonomic State.

Key words:

Supplementary. Default State right. Autonomic right. Saving clause. Lack of regulation. Heterointegration.

ABREVIATURAS

CA..... Comunidad Autónoma

CC..... Código Civil

CCAA..... Comunidades Autónomas

CE..... Constitución Española

EEAA..... Estatutos de Autonomía

FJ..... Fundamento Jurídico

STC..... Sentencia del Tribunal Constitucional

SSTC..... Sentencias del Tribunal Constitucional

TC..... Tribunal Constitucional

TRLR..... Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

UE..... Unión Europea

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| I. INTRODUCCIÓN..... | 5 |
| II. LA SUPLETORIEDAD EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978..... | 6 |
| 1. La supletoriedad en el Estado de las Autonomías..... | 6 |
| 2. La compleción del ordenamiento jurídico..... | 9 |
| 3. La regla de supletoriedad..... | 13 |
| 3.1. Significado de la supletoriedad del Derecho estatal..... | 13 |
| 3.2. Significado de la expresión “en todo caso”..... | 16 |
| 3.3. Funciones de la supletoriedad..... | 17 |
| III. SUPUESTOS DE APLICACIÓN NO SUPLETORIA DEL DERECHO ESTATAL..... | 20 |
| 1. Derecho transitorio y disposiciones transitorias de los Estatutos de Autonomía..... | 20 |
| 2. Suspensión de la norma autonómica a través del art. 161.2 CE..... | 22 |
| 3. El art. 150.3: Las Leyes de Armonización..... | 24 |
| 4. Leyes autonómicas receptivas..... | 26 |
| IV. OTRAS CUESTIONES SOBRE EL PRINCIPIO DE SUPLETORIEDAD | 28 |
| 1. Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla..... | 28 |
| 2. Derecho civil supletorio y Derechos forales..... | 30 |
| V. CONCLUSIONES..... | 34 |
| ANEXOS..... | 36 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 36 |
| SELECCIÓN DE JURISPRUDENCIA..... | 39 |

I. INTRODUCCIÓN

En toda organización territorial descentralizada son necesarios un conjunto de instrumentos que ordenen las relaciones entre los distintos ordenamientos y eventualmente solucionen los conflictos que puedan ocasionarse. En este sentido, el artículo 149.3 de la Constitución recoge tres reglas esenciales, también llamadas cláusulas de cierre, que son la cláusula de residualidad, la cláusula de prevalencia y la cláusula de supletoriedad. En este trabajo analizaremos el sentido y efectos de la última de ellas.

En primer lugar, el estudio se centrará en las dos razones que han dado lugar a la existencia de la actual cláusula de supletoriedad, donde se verá, además, la evolución que su interpretación ha sufrido en la jurisprudencia constitucional, expansiva al principio y muy restrictiva al final.

Inmediatamente después, trataremos su significado dentro de la Constitución de 1978. Analizaremos el artículo que la contiene y veremos las situaciones más comunes, además de dos ligeramente más peculiares, en las que la regla de supletoriedad puede ser utilizada, amén de las circunstancias habilitantes para valerse de ella por los poderes públicos y las diferentes opiniones doctrinales surgidas al respecto de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional.

Posteriormente estudiaremos cuatro supuestos que podrían confundirse fácilmente con usos de la cláusula de supletoriedad, a saber: el derecho transitorio, la suspensión de normas autonómicas, las leyes de armonización y las leyes autonómicas receptivas. Merecen especial atención por tener algunas características que las aproximan a dicha cláusula. Sin embargo, expondremos las razones por las que no pueden considerarse supuestos de aplicación de Derecho supletorio.

Por último, analizaremos otras dos situaciones que, o bien han generado gran cantidad de controversias en relación a la interpretación de la regla de supletoriedad, como es el caso de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, o bien resultan de interés por tener algún elemento peculiar, como es el caso del Derecho civil y los Derechos forales.

II. LA SUPLETORIEDAD EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

La supletoriedad, entendida como una cualidad del Derecho, le permite a este ser aplicado en defecto de otro. En la relación entre normas, como concepto de conflicto normativo, el Derecho supletorio es un tipo de reenvío, pues el ordenamiento que recurre a esta técnica no establece su propia normativa sobre una materia para, en su lugar, remitirse a las normas de un ordenamiento distinto.

El Derecho civil ha sido calificado comúnmente como subsidiario y, en consecuencia, ha ocupado tradicionalmente las funciones asociadas a esa caracterización. Sin embargo, en lo que aquí nos interesa, el constituyente también ha atribuido al Derecho estatal esta función subsidiaria respecto al Derecho autonómico, pudiendo el primero aplicarse en ausencia del segundo, como veremos más adelante¹.

1. La supletoriedad en el Estado de las Autonomías

La Constitución Española (CE) parte de un modelo abierto y voluntario de organización del Estado. El Estado de las Autonomías que hoy conocemos no estaba tipificado en el texto constitucional, aunque el artículo 143.1 CE habilitara un procedimiento constitucional que lo posibilitaba². Esta circunstancia, sumada a la existencia de tres vías para el acceso a la autonomía, hizo que durante los primeros años del Estado autonómico hubiera grandes diferencias en el bloque competencial asumido por las Comunidades Autónomas (CCAA).

Esta heterogeneidad del sistema competencial que aparece en el desarrollo del Estado autonómico implica la existencia de CCAA con competencia sobre algunas materias cuya competencia es al mismo tiempo del Estado en relación a otras CCAA.

Es este, por tanto, el primer fundamento de la existencia de una normativa estatal supletoria, “la posibilidad constitucional de que determinados sectores del territorio carezcan de organización autonómica propia, o no tengan determinadas competencias”,

¹ BALAGUER CALLEJÓN, F., *Fuentes del Derecho I. Principios del Ordenamiento Constitucional*, Madrid, 1991, pp. 174 y 175.

² El art. 143.1 CE establece que “en el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.”

que obligaría al Estado a aplicar directamente su Derecho en estos territorios y supletoriamente en aquellas CCAA que sí hubieran asumido dichas competencias³.

Esta visión de la regla de supletoriedad es acogida por la doctrina y la jurisprudencia previas a la SSTC 118/1996, de 27 de junio, y 61/1997, de 20 de marzo. Según ellas las disposiciones estatales dictadas en virtud de un título competencial asumido en régimen exclusivo por una Comunidad Autónoma (CA) no serían declaradas nulas ni inválidas, sino inaplicables en el territorio de dicha CA debido a la heterogeneidad potencial del sistema competencial español⁴.

Además, tanto en la doctrina jurisprudencial como en la científica, el carácter singular de una determinada materia podría resultar fundamento válido y suficiente para que las instancias estatales dictaran normas al respecto. Como así ocurrió en las SSTC 15/1989, de 26 de enero, o 214/1989, de 21 de diciembre, al patentizar que “la existencia de una normativa estatal general se explica no en la existencia de un título competencial, que sólo comprende la legislación básica en la materia, sino en la efectiva realización de las competencias estatales y por la trascendencia y fundamento constitucional de las materias reguladas”⁵.

Por otro lado, esta situación venía justificada también por lo que ha sido llamado “superioridad lógica de la normativa estatal sobre la regional”⁶. En un contexto en el que el artículo 149.3 CE es una norma de conflicto en un ordenamiento jurídico con diferentes niveles competenciales, dicho conflicto debe solucionarse asumiendo que una de las normas es superior a la otra, como es el caso del Derecho estatal.

Así mismo, siguiendo la evolución de la regla de supletoriedad, la posterior STC 147/1991, de 4 de julio, ya adelantaba, como más tarde se expondría en la STC 18/1996, de 27 de junio, que serán las propias CCAA quienes decidan la aplicación del Derecho supletorio estatal, lo cual a su vez impide al legislador estatal crear derecho con carácter

³ BALAGUER CALLEJÓN, F., *Fuentes del Derecho II. Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos*, Madrid, 1992, p. 218.

⁴ STC 53/1988, de 24 de marzo, FJ. 1.

⁵ CARBONELL PORRAS, E., “La supletoriedad del Derecho estatal en la reciente jurisprudencia constitucional”, *Revista de Administración Pública*, núm. 143, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, p. 202.

⁶ PAREJO ALFONSO, L., *La prevalencia del derecho estatal sobre el regional: (el artículo 149.3 de la Constitución)*, Madrid, 1981, pp. 92 y 93.

directamente supletorio⁷. En consecuencia, el Tribunal Constitucional (TC) se pronunció en 1996 sobre esta situación alegando que “pareció razonable admitir la existencia de normas estatales de valor supletorio, siempre que la materia competencial en litigio no hubiera sido competencialmente asumida por todas las Comunidades Autónomas en términos de identidad u homogeneidad, por lo que todas aquellas competencias no atribuidas estatutariamente a las Comunidades Autónomas por imposibilidad constitucional, o por simple decisión de los propios Estatutos, habrán sido retenidas por el Estado en virtud del art. 149.3 CE”⁸.

Dicha sentencia, además, interpretaba la cláusula de supletoriedad de una manera diferente a las precedentes, asumiendo de esta manera que el Estado, que previamente estaba impedido constitucionalmente para crear normas en ámbitos competenciales exclusivos de las CCAA⁹, no podrá tampoco hacerlo con carácter supletorio en materias en las que tiene competencia compartida ya que “para dictar cualesquiera normas precisa el Estado de un título competencial específico que las justifique, y la supletoriedad no lo es”¹⁰.

Además de establecer que la cláusula de supletoriedad no es atributiva de competencias, cuestión que analizaré más adelante, lo que aquí está haciendo el TC es recordar el carácter directo del Derecho estatal que ya se exponía en la STC 147/1991, de 4 de julio o, dicho de otra forma, el legislador estatal no puede dictar válidamente normas sobre una materia para ser aplicadas como supletorias porque, se estaría vulnerando el principio de competencia.

Unos años más tarde verá la luz la STC 61/1997, de 20 de marzo, que versa sobre Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto

⁷ Citado literalmente en la STC 147/1991, de 4 de julio, FJ. 7: “La asunción de competencias exclusivas confiere a las Comunidades Autónomas no sólo el poder oponerse a que las normas del Estado incidan en esas materias sometidas a su competencia exclusiva con alcance de aplicación directa, sino que también atribuyen a las Comunidades decidir si tales materias deben ser sometidas, por su parte, a reglamentación específica y en qué momento debe hacerse, lo cual las legitima para negar a dichas normas estatales alcance supletorio, especialmente cuando en ellas se establecen mandatos prohibitivos que, a pesar de su pretendido valor supletorio, resultan de aplicación directa, mientras que la Comunidad Autónoma no decida someter la materia a reglamentación propia”.

⁸ Así recuerda el TC la jurisprudencia anterior en la STC 118/1996, de 27 de junio, FJ. 5.

⁹ Así lo explica la STC 147/1991, de 4 de julio, FJ. 7. diciendo que “lo expuesto conduce, en principio, a considerar viciadas de incompetencia y, por ello, nulas las normas que el Estado dicte con el único propósito de crear derecho supletorio del de las Comunidades Autónomas en materias que sean de la exclusiva competencia de éstas, lo cual no es constitucionalmente legítimo cuando todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades la competencia como exclusiva y en un mismo grado de homogeneidad.”

¹⁰ STC 118/1996, de 27 de junio, FJ. 6.

refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLRHL). Esta Ley declara supletorios en su disposición final todos los artículos que no son considerados de carácter básico o de aplicación plena, por lo que, al tratarse de urbanismo, competencia asumida por todas las CCAA, el TC da un paso más declarando inconstitucionales tanto la cláusula supletoria como todos los preceptos a los que esta se refería¹¹.

La supletoriedad, a pesar de todo, no contradice el principio de competencia, en virtud del cual todos los órganos legislativos, sean estatales o autonómicos, deben atenerse a los límites competenciales previstos por la CE. Esto se debe a que, después de la aprobación de los Estatutos, el Estado podría utilizar títulos competenciales de los que ya no dispone en algunas partes del territorio para producir normas directamente aplicables en otras CCAA, pero supletoriamente aplicables en aquellas¹².

No obstante, pese a que el Estado pueda crear derecho sin tener la competencia para ello en algunas CCAA, es conveniente conocer qué le ocurre a las normas producidas por el Estado antes de la aprobación de los Estatutos de Autonomía (EEAA). Parece claro que, cuando todos los EEAA han asumido una competencia, la pierden las instancias estatales. Ahora bien, si el Estado no es competente sobre una materia no puede derogar una norma reguladora de aquella, y, del mismo modo, tampoco las CCAA pueden derogar disposiciones del ordenamiento estatal, por lo que la norma queda indisponible ya que nadie posee competencia sobre ella¹³.

2. La compleción del ordenamiento jurídico

La compleción es uno de los rasgos esenciales del ordenamiento jurídico. Sin embargo, tal exigencia no supone la negación de la existencia de vacíos normativos. La compleción es un resultado que se debe alcanzar mediante la integración de dichos vacíos por medio de técnicas orientadas a tal finalidad: o lo que es lo mismo, “el ordenamiento debe ser completable”¹⁴.

¹¹ El apartado 3 de la disposición final única del TRLRHL de 1992 establece que “los restantes preceptos serán de aplicación supletoria en defecto de regulación específica por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias”.

¹² MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 2007, p. 531.

¹³ BORRAJO INIESTA, I., *La supletoriedad del Derecho estatal: Actas de las IV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1999, p. 43.

¹⁴ BALAGUER CALLEJÓN, F., *Fuentes del Derecho I...*, op. cit., pp. 88 y 164.

En los primeros años de vigencia de la CE comienza a verse esta función de la supletoriedad. De hecho, la primera jurisprudencia del TC al respecto permitía a las CCAA modificar o sustituir preceptos de la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares, con sus nuevas Leyes de enseñanza, pero obligaba, aunque posteriormente esto cambiara, a que dichos preceptos continuaran vigentes como Derecho supletorio en las CCAA, promoviendo de esta forma la continuación del Derecho para poder integrar, en su caso, vacíos normativos¹⁵.

Más tarde, siguiendo la evolución de la jurisprudencia en este sentido, en el FJ. 7 de la ya mencionada STC 147/1991, de 4 de julio, se habla directamente de la supletoriedad como “una cláusula de cierre que tiene por objeto realizar el principio de plenitud del ordenamiento jurídico, suministrando al aplicador del Derecho una regla con la que pueda superar las lagunas de que adolezca el régimen jurídico de determinadas materias”.

Nos encontramos entonces con que la voluntariedad del proceso autonómico no es la única razón por la que es necesaria una regla de supletoriedad y, por ende, un Derecho supletorio: también lo es la falta de compleción de los ordenamientos autonómicos. Sin embargo, eso no justificaría el recurso al Derecho estatal como supletorio para colmar la ausencia de normación autonómica. De hecho, como ya he adelantado *ut supra*, la doctrina suele confluir en que el Derecho estatal es más general y completo, con reglas y principios que dan unidad al sistema entero, lo que le convierte en el Derecho supletorio por antonomasia.

La existencia de los principios de unidad y autonomía en nuestro ordenamiento son de vital importancia para la regla de la supletoriedad. Sin el primero de ellos la supletoriedad no sería del Derecho estatal, sino que se emplearía solamente la autointegración, es decir, una técnica de integración que consiste en utilizar fuentes

¹⁵ La STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ. 23, lo explica del siguiente modo: “permitiéndoles (a las leyes de enseñanza de las CCAA) que modifiquen o sustituyan los artículos de la L.O.E.C.E. en ella citados, preceptos que aun siendo modificados o sustituidos habrían de continuar vigentes en las Comunidades como Derecho supletorio, según dispone el art. 149.3 de la Constitución. Bien entendido que en el contexto de la citada Disposición adicional (y en el cuerpo de la presente Sentencia) los participios «modificados» o «sustituidos» no equivalen a «derogados», pues si las Comunidades Autónomas legislasen sobre tales materias conexas, por ser de su competencia, sus respectivos preceptos no derogarían a los correspondientes de la L.O.E.C.E., sino que se aplicarían en cada Comunidad con preferencia a éstos, y sólo en tal sentido podría decirse que los modificarían o sustituirían como Derecho aplicable con carácter preferente.”

distintas dentro de un mismo ordenamiento para colmar un vacío normativo¹⁶. Por otro lado, sin el principio de autonomía, se acudiría directamente al Derecho estatal sin tener en cuenta la normativa autonómica¹⁷.

En efecto, es la técnica de la autointegración la que, según la doctrina, debe utilizarse en primer lugar, lo que viene a significar que la aplicación del Derecho autonómico es de primer grado. A pesar de todo, a veces no es posible suplir la falta de regulación de esta forma y se hace necesario acudir a un ordenamiento distinto, en este caso el Derecho estatal, a través de la heterointegración. Por tanto, la supletoriedad es una técnica de segundo grado o “condicionada” porque requiere primero intentar integrar la laguna con normas autonómicas¹⁸.

En este sentido la jurisprudencia constitucional aclaró que “la cláusula de supletoriedad no permite que el Derecho estatal colme, sin más, la falta de regulación autonómica en una materia. El presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del Derecho”¹⁹. Aquí el TC lo que quiere decir es que hasta el momento en que las autoridades autonómicas no detecten la existencia de una laguna, estas no podrán aplicar el Derecho estatal en ningún caso, pues los destinatarios de la regla de supletoriedad son quienes deben aplicar el Derecho.

Conviene aquí explicar el concepto de laguna, ya que es el presupuesto fundamental de la aplicación del Derecho estatal supletorio. Al decir anteriormente que el ordenamiento debe poder ser completado, la única definición de laguna que podemos asumir es la que se refiere a todos “aquellos huecos normativos que pueden ser llenados a través de la interpretación, sin que sea posible admitir la existencia de lagunas no integrables por el propio ordenamiento”²⁰.

Así pues la laguna a que nos referimos, así como la compleción, lo es de la ley, entendida como norma emanada del poder legislativo, y no del ordenamiento jurídico.

¹⁶ BALAGUER CALLEJÓN, F., *Fuentes del Derecho I...*, op. cit., p. 175.

¹⁷ BALAGUER CALLEJÓN, F., *Fuentes del Derecho II...*, op. cit., p. 223.

¹⁸ BORRAJO INIESTA, I., *La supletoriedad del Derecho estatal...*, op. cit., p. 44. Sin embargo, esta concepción de laguna no es asumida con unanimidad por toda la doctrina, pues para otros autores como Tajadura Tejada (véase cita núm. 24) si un vacío normativo puede ser colmado por medio de la autointegración no será considerado laguna, como se verá más adelante.

¹⁹ STC 188/1996, de 27 de junio, FJ. 8.

²⁰ TAJADURA TEJADA, J., *La cláusula de supletoriedad del derecho estatal respecto del derecho autonómico*, Madrid, 2000, p. 138.

En caso contrario no podríamos afirmar que el ordenamiento es completable, sino que asumiríamos la inexistencia de lagunas²¹.

Esto nos lleva a hablar de la existencia de dos tipos de lagunas, las involuntarias o no queridas por el legislador como consecuencia de deficiencias técnicas de la actividad normativa; y las voluntarias, sobre las cuales se ha discutido si verdaderamente pueden ser consideradas o no auténticas lagunas. En efecto, la mayoría de la doctrina coincide en que puede haber vacíos normativos asumidos intencionadamente por las propias CCAA y que, por lo tanto, no toda ausencia de normación puede considerarse laguna²².

Se puede inferir, entonces, que las lagunas denominadas como voluntarias, no son en realidad tales lagunas, ya que según la definición expuesta, una laguna es un hueco normativo que debe ser colmado. Ahora bien, si el propio legislador encarga, mediante omisión, la regulación a fuentes distintas no se trataría de un vacío que exija ser llenado²³.

Por otro lado, como ya se ha dicho, serán los aplicadores del Derecho de las CCAA los que finalmente determinen la existencia de una laguna, debido a que si puede ser colmada acudiendo al propio Derecho autonómico a través de la autointegración no será considerada como tal y estaríamos ante una mera ausencia de normación, mientras que si finalmente es necesario recurrir al Derecho estatal supletorio por medio de la heterointegración, sí que se trataría de una laguna²⁴.

Una opinión diferente es la de Lasagabaster, que afirma que, al estar la Administración autonómica sujeta al principio de vinculación positiva a la ley, no se puede hablar de laguna sino de mera ausencia de regulación. Lo justifica en que la Administración solamente puede actuar cuando la ley se lo permite; y rellenar el vacío supone una actuación positiva de la CCAA, por lo que se vulneraría el principio de autonomía al acudir a un ordenamiento distinto para suplir la ausencia normativa. Según

²¹ BOBBIO, N., *Il positivismo giuridico*, Torino, 1996, p. 215. Citado literalmente: “non dobbiamo parlare di completezza (o di lacune) del diritto, ma di completezza (o di lacune) della legge: dire infatti che il diritto è completo (e quindi non ha lacune) è una affermazione ovvia [...] se per “diritto” si intendono le norme derivanti da qualsiasi fonte [...]; bisogna invece parlare di lacune della legge, con riferimento cioè alle norme poste da una specifica fonte del diritto, il potere legislativo.”

²² LEGUINA VILLA, J., en VVAA, *Autonomía, pluralidad de ordenamientos y principios de relación*, Barcelona, 2000, p. 20.

²³ TAJADURA TEJADA, J., *La cláusula...*, op. cit., p. 140.

²⁴ *Ibidem*, p. 142.

este autor el concepto de laguna, por tanto, “no es aplicable en el campo del Derecho Público”²⁵.

3. La regla de supletoriedad

3.1. Significado de la supletoriedad del Derecho estatal

Una vez analizados los que a mi parecer son los presupuestos más importantes que dan lugar a la regla de supletoriedad, vamos a establecer cuál es el contenido de esta y su aplicación en el marco actual de la CE.

La regla de supletoriedad se encuentra recogida en el art. 149.3 CE *in fine*, en el cual se dice que “el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”. En este artículo se recogen también las reglas de residualidad y de prevalencia, la cuales son conocidas, junto a la supletoriedad, como cláusulas de cierre, es decir, determinan el Derecho aplicable en caso de conflicto entre normas²⁶. En el caso de la supletoriedad esto quiere decir que cuando se dan “deficiencias normativas” el Derecho estatal actúa subsidiariamente en lugar del autonómico en una parte del territorio donde correspondería aplicar este último²⁷.

No exenta de polémica, la interpretación de la última frase del art. 149.3 ha evolucionado mucho en la jurisprudencia constitucional. Como ya se ha dicho anteriormente, inicialmente el ordenamiento jurídico estatal podía dictar normas sobre materias cuya competencia pertenecía a las CCAA, y dichas normas no serían declaradas nulas, sino inaplicables.

Sin embargo, actualmente se considera que “la regla de supletoriedad del Derecho estatal del art. 149.3 de la Constitución no constituye una cláusula universal atributiva de competencias para legislar sobre cualesquiera materias a favor del Estado”²⁸. Antes de este pronunciamiento del TC, la idea de que las competencias del Estado son limitadas no estaba del todo clara. En efecto, la STC 15/1989, de 26 de enero, ya decía

²⁵ LASAGABASTER HERRARTE, I., *Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto al Derecho autonómico*, Madrid, 1991, pp. 86-88.

²⁶ En lo que se refiere a las cláusulas de residualidad y prevalencia, el artículo 149.3 versa de la siguiente manera: “Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas”.

²⁷ BALAGUER CALLEJÓN, F., *Fuentes del Derecho II...*, op. cit., p. 216.

²⁸ STC 147/1991, de 4 de julio, FJ. 7.

que la cláusula de supletoriedad no atribuía competencias al Estado: sin embargo no extrajo las consecuencias de tal afirmación²⁹. De hecho, dichas consecuencias no verían la luz hasta, en primer lugar, la STC 147/1991, que en su FJ. 7 establece que serán “nulas las normas que el Estado dicte con el único propósito de crear derecho supletorio del de las Comunidades Autónomas en materias que sean de la exclusiva competencia de éstas”; en segundo lugar, la STC 118/1996, que en su FJ. 6 sostiene que “no puede tampoco hacerlo con carácter supletorio en materias en las que tiene competencia compartida”; y por último y más importante, la STC 61/1997, en la que, además, se declararon inconstitucionales gran cantidad de preceptos del TRLS de 1992, por tener carácter supletorio pese a tratarse de una competencia asumida por todas y cada una de las CCAA, el urbanismo.

En el fondo, cuando el Estado crea una norma con finalidad directamente supletoria respecto a una materia sobre la que no es competente, el carácter supletorio del Derecho estatal se convierte, en palabras de Moreno Vázquez, “en un intento de eliminación u obstruccionismo respecto del Derecho autonómico, intención esta última que estaría completamente excluida del art. 149.3 y carecería, en consecuencia, de fundamentación constitucional”³⁰. De otra parte, como señala este mismo autor, la interpretación del TC supone una desconexión total entre la normativa estatal y la autonómica, debido a que el Derecho del Estado solo puede ser supletorio del Derecho de las CCAA en materias de su propia competencia, o lo que es lo mismo, únicamente cuando tiene eficacia directa o de primer grado³¹.

También debemos analizar con más detenimiento otra consecuencia de la propia regla de supletoriedad de la que ya he hablado brevemente a propósito del desarrollo del Estado de las Autonomías. Me refiero a qué le sucede al Derecho estatal nacido con anterioridad a los EEAA.

En efecto, como ya hemos dicho, el Estado no puede crear normas sobre materias cuya competencia ha perdido, pero lo que aquí nos importa es que tampoco puede

²⁹ “Sucedee, sin embargo, —señala el TC en el FJ. 1— que no es preciso, ni siquiera apropiado en este caso, tratar de explicar la legitimidad constitucional de la Ley en su conjunto, como Ley referida a la materia indicada, desde la consideración de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal, la cual, en última instancia, quedaría de hecho configurada como lo que en manera alguna es, es decir, como una cláusula universal atributiva de competencias sobre cualesquiera materias a favor del Estado”.

³⁰ MORENO VÁZQUEZ, M., *La Justicia Constitucional en el Estado Democrático*, Valencia, 2000, p. 188.

³¹ *Ibidem*, p. 194.

derogar ni alterar el Derecho que ha creado él mismo pero sobre el cual ya no tiene competencia. En palabras del TC, la supletoriedad no atribuye competencias en sentido positivo ni en sentido negativo: a fin de que “no se origine un vacío parcial del ordenamiento, permitiendo y prescribiendo, con este propósito, la aplicación supletoria, potencialmente indefinida, del ordenamiento estatal”³².

Esta última declaración del máximo intérprete de la CE supone la congelación absoluta del Derecho estatal previo a la aprobación de los EEAA, al que Jiménez Campo se ha referido como *lex perpetua* porque cuando todas las CCAA tienen competencia sobre una determinada materia la pierden las instancias estatales, y por tanto, no pueden derogar sus propias leyes prestatutarias; por otro lado, tampoco las CCAA están legitimadas para derogar el Derecho estatal, únicamente pueden sustituirlo o desplazarlo³³. Conclusión a la que, a ojos de parte de la doctrina, se ha llegado a través de una interpretación muy controvertida del art. 149.3.

Dicho todo esto, algunos autores se han pronunciado sobre esta doctrina mantenida por el TC, sobre la que exponen ciertos inconvenientes. A título de ejemplo, la regla de supletoriedad así descrita supondría la pervivencia *per saecula saeculorum* del Derecho franquista con carácter supletorio, o por el contrario, no podríamos encontrar Derecho estatal supletorio para colmar una laguna del ordenamiento autonómico cuando no existieran normas estatales previas al desarrollo del Estado autonómico en relación a dicha laguna³⁴.

En este sentido, sostiene Carbonell Porras que “la supletoriedad, por tanto, no puede explicarse partiendo de los títulos competenciales estatales, sino de la concepción del Estado que la Constitución consagra, que impone la necesidad de regular determinadas cuestiones que no pueden depender de la actividad o inactividad autonómica”³⁵.

Por otro lado, Tajadura Tejada defiende un poder legislativo ilimitado y general de las instancias estatales, cuyo fundamento se encuentra en el art. 66 CE (y no en el 149.3 CE) cuando dice que “las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás

³² STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ. 12.

³³ JIMENEZ CAMPO, J., “Qué hacer con la Ley inconstitucional”, *La sentencia sobre la constitucionalidad de la Ley: Actas de las II Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1997, p. 40.

³⁴ GARCÍA TORRES, J., en VVAA, *Autonomía, pluralidad de ordenamientos...*, op. cit., p. 37.

³⁵ CARBONELL PORRAS, E., “La supletoriedad del Derecho estatal...”, op. cit., p. 197.

competencias que les atribuya la Constitución”. Afirmar que la intención del constituyente era que el Estado conservara la competencia sobre todas las materias, fueran cuales fueran las asumidas por los EEAA³⁶.

3.2 Significado de la expresión “en todo caso”

Cuando el constituyente dice que “el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas” invita a pensar que la expresión “en todo caso” atribuye un poder legislativo ilimitado al Estado, que deberá proponer siempre una norma cuando haya un conflicto en el tráfico normativo. Esta interpretación significaría desligar completamente la literalidad del artículo de la doctrina jurisprudencial, si bien hemos visto que el TC niega claramente esta condición a partir de la STC 147/1991, de 4 de julio.

A través de una interpretación sistemática del texto constitucional se pueden extraer tres significados de dicha expresión:

En primer lugar, establece el ámbito de aplicación de la regla de supletoriedad, es decir, indica que la supletoriedad no actúa únicamente cuando nos encontramos ante una deficiencia normativa que se refiere a una competencia autonómica compartida o concurrente, sino que también se recurrirá al Derecho estatal cuando la competencia autonómica sea exclusiva³⁷.

La segunda conclusión que puede extraerse es que siempre será el Derecho del Estado el que supla las deficiencias normativas del Derecho autonómico, lo que no significa, como hemos dicho, que no deba primero buscarse entre las normas de la CA. Por lo tanto, debe entenderse la expresión “en todo caso”, como una llamada exclusiva al Derecho estatal como supletorio del Derecho autonómico “siempre que exista una laguna no integrable dentro del propio ordenamiento autonómico”³⁸.

Por último, se puede inferir también “que la heterointegración del Derecho autonómico por el Derecho estatal no es una simple disposición transitoria, solo operativa durante la primera e inevitable fase de heterogeneidad autonómica, sino que

³⁶ TAJADURA TEJADA, J., *La cláusula..., op. cit.*, p. 125.

³⁷ BALAGUER CALLEJÓN, F., *Fuentes del Derecho II..., op. cit.*, p. 224.

³⁸ MATEU VILASECA, M., “La regla de la supletoriedad en la relación del ordenamiento estatal y autonómico (Comentario de las Sentencias del Tribunal Constitucional 118/1996 y 61/1997)”, *Autonomías*, núm. 23, Barcelona, 1998, p. 317.

tiene vigencia permanente”³⁹. Al contrario de lo que se afirmaba anteriormente, calificándola como norma transitoria, con eficacia únicamente hasta que las CCAA hicieran uso de su competencia⁴⁰.

Vemos, por tanto, que la interpretación que ha dado la doctrina a la expresión “en todo caso” no confluye exactamente con la que hemos visto que se puede extraer de la más reciente jurisprudencia del Alto Tribunal.

3.3. Funciones de la supletoriedad

Destinada a solucionar conflictos en el tráfico normativo, la principal razón de ser de la regla de supletoriedad es mantener la completitud y la coherencia del ordenamiento jurídico. Sin embargo, para lograr esta finalidad son varias las formas en que dicha regla puede actuar, aunque siempre con problemas en el proceso.

Como ya se ha visto, en un entorno de disparidad competencial entre CCAA, el Derecho estatal era de aplicación directa en aquellos territorios que no habían asumido determinadas competencias; y de aplicación supletoria en los que sí las habían asumido. En la actualidad, dada la homogeneidad del régimen competencial, se da una aplicación supletoria del Derecho estatal para todas las CCAA cuando estas asumen una competencia en sus EEAA pero no la ejercen; o lo hacen de forma errónea o incompleta.

Cuestión distinta es cuando el Estado y las CCAA tienen competencias compartidas sobre una materia. Como es sabido, es frecuente que al Estado le corresponda la regulación de las bases y a las CCAA el desarrollo de las mismas⁴¹. Podría pensarse, entonces, que el incumplimiento por parte de las CCAA de sus obligaciones legislativas ocasionaría graves daños al sistema entero, ya que podrían restar efectividad a las legislaciones básicas del Estado, que no han sido desarrolladas.

³⁹ LEGUINA VILLA, J., citado por BORRAJO INIESTA, I., *La supletoriedad del Derecho estatal...*, op. cit., p. 38.

⁴⁰ LASAGABASTER HERRARTE, I., *Los principios de supletoriedad y prevalencia...*, op. cit., p. 161.

⁴¹ En este sentido, en virtud del art. 149.1 CE, las materias sobre las que el Estado tiene competencia para producir la legislación básica, y en consecuencia el desarrollo corresponde a las CCAA, son: obligaciones contractuales; ordenación de crédito, banca y seguros; planificación general de la actividad económica; sanidad; Seguridad Social; régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios; contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas; protección del medio ambiente; montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias; régimen minero y energético; régimen de prensa, radio y televisión.

La regla de supletoriedad podría ser aplicable en este caso para permitir al Estado desarrollar subsidiariamente su propia regulación básica; es más, tanto Tajadura Tejada como Gómez Puente entienden que el título competencial que legitimare al Estado para regular normativa básica sobre una determinada materia, debiera al mismo tiempo habilitarle para producir la normativa de desarrollo, aunque siempre con carácter supletorio⁴². Esta es una cuestión que, como hemos visto, ha sido tratada por el TC negando la posibilidad de llevarla a cabo.

Otra situación de interés puede producirse cuando se trata de la aprobación de normas de carácter supletorio producidas por el Estado para garantizar el cumplimiento por parte de las CCAA de las obligaciones provenientes de la Unión Europea (UE).

Respecto a este asunto, no existe una posición unánime en la doctrina. Una de las opiniones defiende la existencia de un título competencial específico que permitiría al Estado dictar normas con eficacia supletoria. Esta idea, que rompe con todo lo anteriormente dicho, se apoya, en primer lugar, en el art. 149.1.3 CE, que otorga al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales y, en segundo lugar, el art. 93 CE, que atribuye a los órganos centrales la obligación de garantizar el cumplimiento de las decisiones emanadas de la UE. Según esta vertiente de la doctrina la conexión entre estos dos preceptos permitiría al Estado crear derecho supletorio para suplir la inactividad normativa de las CCAA cuando debieran cumplir obligaciones supranacionales⁴³. Es considerado, como se ve, un supuesto muy excepcional. No obstante, para una aplicación supletoria del Derecho estatal ya existente bastaría como fundamento el art. 149.3 CE.

Por otro lado, desde la postura contraria se afirma que “la construcción jurídica que justifica el principio de supletoriedad en el posible incumplimiento autonómico en la ejecución del Derecho comunitario no encuentra acomodo en el bloque de constitucionalidad”⁴⁴. Es decir, entienden que los artículos constitucionales citados no dan sustento a tal interpretación. Además, se entiende por la doctrina que no se puede pretender la aplicación supletoria del Derecho estatal basándose en un título competencial exclusivo del Estado, lo que efectivamente es el art. 149.1.3 CE, porque

⁴² TAJADURA TEJADA, J., *La cláusula...*, op. cit., p. 155.

⁴³ *Ibidem*, p. 165.

⁴⁴ LASAGABASTER HERRARTE, I., “La interpretación del principio de supletoriedad y su adecuación a los principios constitucionales rectores del Estado de las autonomías”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 55, 1999, p. 63.

de este modo la aplicación del Derecho sería directa y no supletoria⁴⁵. Esto se debe a que, de existir este tipo de laguna, no puede derivarse de un incumplimiento autonómico, sino que sería imputable al Estado⁴⁶.

A esto se añade la posición del TC, que entiende que el art. 93 CE no constituiría por sí solo un título competencial que habilitare al Estado a crear Derecho supletorio, aunque sí a través de una interpretación conjunta del mismo con el art. 149.1.3 CE⁴⁷. No obstante, también ha sido discutido por la doctrina si la STC 118/1996 y la STC 61/1997 alteran o no la validez del mencionado pronunciamiento del Alto Tribunal, ya que en estas sentencias no se admite que la regla de supletoriedad contenida en el art. 149.3 CE pueda considerarse un título competencial, pero nada se dice sobre el art. 93 CE en conexión con el art. 149.1.3 CE.

⁴⁵ BALAGUER CALLEJÓN, F., *Fuentes del Derecho II...*, op. cit., p. 228.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 230.

⁴⁷ En la STC 80/1993, de 8 de marzo, FJ. 3. se pronuncia el TC de la siguiente manera: “Aun cuando en el art. 93 C.E. se localiza una clara manifestación del monopolio competencial del Estado en orden a la garantía del cumplimiento de los compromisos adquiridos frente a otros sujetos de Derecho internacional, ya que esa garantía de la ejecución -no, desde luego, la ejecución misma- sí puede integrarse en el contenido del art. 149.1.3 C.E., ello no quiere decir que la previsión del art. 93 de la C.E. configure por sí sola un título competencial autónomo a favor del Estado, sino que ineludiblemente ha de serlo por conexión con las competencias exteriores del Estado”.

III. SUPUESTOS DE APLICACIÓN NO SUPLETORIA DEL DERECHO ESTATAL

En el capítulo anterior hemos visto cuáles son los supuestos de aplicación supletoria del Derecho estatal, que pueden ser reducidos a dos. En primer lugar, aquellas situaciones en que existe una deficiencia normativa en el ordenamiento autonómico debido a un error del legislador o a la imposibilidad de ejercer, por falta de tiempo u otras circunstancias, una determinada competencia. En segundo lugar, recuérdense los dos supuestos activadores de las funciones de la supletoriedad mencionados *supra*: cuando se trata de garantizar el cumplimiento por parte de las CCAA de obligaciones provenientes de la UE y, en segundo lugar, de garantizar obligaciones legislativas de desarrollo de leyes básicas estatales.

De acuerdo a ello, analizamos en este capítulo los supuestos en los cuales las normas del Estado son aplicables en una CA, sin que ello se produzca como consecuencia de una habilitación competencial a favor de los poderes centrales y sin que resulte de la activación de la regla de supletoriedad.

1. Derecho transitorio y disposiciones transitorias de los Estatutos de Autonomía

Con fundamento en la necesidad de continuidad, unidad y la ya referida plenitud del ordenamiento jurídico, la doctrina ha aceptado que las normas dictadas por el Estado que se refieran a materias que han pasado a ser competencias de atribución al ser asumidas en el Estatuto de autonomía, son válidas y eficaces si se tienen en cuenta unos límites temporales⁴⁸.

Dichos límites temporales se derivan del propio fundamento que da lugar a esta potestad estatal, esto es, el ejercicio por parte de las CCAA de las competencias que hayan asumido⁴⁹. El Estado puede conservar dicha facultad únicamente hasta que los entes regionales produzcan su propia regulación. Se habla de que existe una “*prorrogatio* de la potestad legislativa estatal que termina cuando las instituciones autónomas hacen uso de la suya, [...] la legislación estatal postestatutaria está, sin embargo, sometida a una condición suspensiva ya que su cesación depende de la

⁴⁸ MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho público...*, op. cit., p. 538.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 539.

producción de un evento *incertus an et quando* como es la generación de las normas autonómicas que la sustituyan”⁵⁰.

Además, todos los EEAA contienen una disposición de Derecho transitorio que ocasiona la permanencia en vigor del Derecho estatal mientras el legislador autonómico no ejerza las competencias que tiene atribuidas⁵¹. Es, como se ve, una situación en la que las instancias estatales pueden aplicar su propio Derecho en las CCAA sin tener atribuida la competencia que avala dicha aplicación.

Según Muñoz Machado en estos casos el Derecho estatal se aplica directamente y no de forma supletoria ya que se trata de Derecho transitorio, no supletorio⁵². Además, para poder aplicarse como Derecho supletorio, debería haber perdido su vigencia anteriormente en la correspondiente CA porque, de otro modo, solamente puede ser aplicado de forma directa hasta que los entes autonómicos ejerzan su competencia⁵³.

En efecto, también el TC se pronunció sobre esta situación en la STC 61/1997 estimando parcialmente, junto con los demás, el recurso de la Diputación General de Aragón, cuya alegación decía que “si bien es cierto que durante la primera fase temporal de creación del Derecho autonómico puede haber materias que, por imposibilidad en el tiempo o por preferencias en el programa legislativo, se encuentren todavía sin regulación autonómica, aun siendo de su competencia, no se trata entonces de un problema de relación entre ordenamientos, en el que uno de ellos complementa al otro supliendo sus defectos cuantitativos, ni es una cuestión a solucionar por medio de la regla del art. 149.3 C.E., ya que se trata de una situación transitoria por definición, mientras que la regla supletoria citada responde a criterios y vocación de permanencia, de aplicación asimismo en el futuro, aun cuando las Comunidades Autónomas hayan elaborado sus ordenamientos propios”⁵⁴.

Al contrario que las leyes de reenvío material que veremos más adelante, estas disposiciones transitorias no tienen la facultad de fijar el derecho del Estado en las

⁵⁰ *Ibidem*, p. 539.

⁵¹ A título de ejemplo, la Disposición Transitoria Segunda del EA de Andalucía estipula que “mientras las Cortes Generales no elaboren las leyes a que este Estatuto se refiere y el Parlamento de Andalucía legisle sobre las materias de su competencia, continuarán en vigor las actuales leyes y disposiciones del Estado que se refieren a dichas materias, sin perjuicio de que su desarrollo legislativo, en su caso, y su ejecución se lleven a cabo por la Comunidad Autónoma en los supuestos así previstos en este Estatuto”, y del mismo o similar modo la 7ª del EAPV, 8ª EAC, 4ª EACM, etc.

⁵² BALAGUER CALLEJÓN, F., *Fuentes del Derecho II...*, op. cit., p. 225.

⁵³ *Ibidem*, p. 225.

⁵⁴ STC 61/1997, de 20 de marzo, Ant. 10.

CCAA que, como hemos dicho, es modificable hasta el momento en que los legisladores autonómicos ejerzan su competencia.

Cuando los EEAA aluden a “las actuales leyes y disposiciones del Estado” el TC alega que se trata del Derecho estatal vigente en el momento de la invocación del término, no el de aprobación del Estatuto porque, en caso contrario, “no sólo conduciría al otorgamiento de una rigidez absoluta, de indiscernible fundamento material, a las leyes estatales vigentes al tiempo de la adopción de cada Estatuto, sino también, y por necesaria consecuencia lógica, a una fragmentación, igualmente inaceptable, del derecho estatal que fuera de aplicación, principal o supletoriamente, en las distintas partes del territorio nacional, conclusión ésta que, como fácil es comprender, contraria las más elementales exigencias tanto del principio constitucional de unidad como de la regla de supletoriedad del Derecho del Estado”⁵⁵.

2. Suspensión de la norma autonómica a través del art. 161.2 CE

El art. 161.2 CE permite al Gobierno provocar la suspensión temporal de normas autonómicas, cualquiera que sea el rango de estas, por el solo hecho de su invocación⁵⁶.

Sin embargo, la utilización por parte del Estado de la regla del art. 149.3 CE como mecanismo para poder intervenir con su normativa supletoria en las CCAA, cuando se diere la suspensión de normas autonómicas con rango de ley, ha provocado el rechazo de parte de la doctrina. Si bien no se niega la constitucionalidad de esta aplicación del art. 161.2 CE⁵⁷.

Efectivamente, dicho rechazo puede encontrar su fundamento en la idea de que la suspensión de la vigencia de las normas autonómicas, mediante la invocación del art. 161.2 CE, no puede dificultar o privar a las CCAA del ejercicio de las competencias que tienen atribuidas⁵⁸. A lo que se llegaría mediante un uso abusivo de la previsión

⁵⁵ STC 103/1989, de 8 de junio, FJ. 3.

⁵⁶ El art. 161.2 CE establece que “el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses”.

⁵⁷ PASCUAL MEDRANO, A., *La Suspensión de Actos y Normas de las Comunidades Autónomas en la Jurisdicción Constitucional: el Artículo 161.2 de la Constitución Española*, Elcano (Navarra), 2001, p. 59.

⁵⁸ RUIZ RUIZ, F., “La función de garantía del cumplimiento autonómico del Derecho Comunitario Europeo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 51, 1997, p. 181.

contenida en el mencionado artículo para después aplicar el Estado su propio Derecho en la CA correspondiente⁵⁹.

También Lasagabaster se ha pronunciado sobre los efectos que tiene la supletoriedad sobre la actividad normativa de las CCAA y su suspensión. Para este autor estos efectos la condicionan enormemente porque “en el supuesto de que se dé una impugnación de una norma autonómica por la vía del artículo 161.2 de la Constitución, se producirá la inmediata suspensión de su vigencia, con la consiguiente aplicación del derecho estatal por su carácter supletorio”⁶⁰.

En este sentido el TC alega que “el Derecho estatal en vigor no pierde en ningún caso su carácter de Derecho supletorio”; es decir, el Derecho estatal supletorio no solo se aplica cuando las CCAA no legislen en materias de su competencia, sino también cuando la regla jurídica aplicable al supuesto determinado no exista” y, en consecuencia, el mantenimiento de la suspensión no produciría una laguna porque será de aplicación el Derecho estatal supletorio⁶¹.

No obstante, la definición del concepto de laguna que da lugar a la aplicación del Derecho supletorio del Estado que hemos asumido en este trabajo, como hueco normativo no querido por el legislador que no ha podido ser integrado por el ordenamiento autonómico, no parece que se adapte exactamente a este pronunciamiento del Alto Tribunal en el que se niega la existencia de laguna al aplicarse directamente el derecho del Estado. Quizá por tratarse de un pronunciamiento muy anterior a las SSTC 118/1996 y 61/1997, claves para el entendimiento de la interpretación actual del principio de supletoriedad.

La opinión de Balaguer Callejón en este asunto diverge de la anterior. Según este autor, cuando se utiliza el mecanismo de suspensión de normas autonómicas del art. 161.2 CE, la aplicación del Derecho estatal se manifiesta en virtud de un criterio de preferencia y no de supletoriedad, debido a que “la aplicación de la norma estatal no se

⁵⁹ *Ibidem*, p. 182.

⁶⁰ LASAGABASTER HERRARTE, I., *Los principios de supletoriedad y prevalencia...*, *op. cit.*, p. 79.

⁶¹ Auto 934/1987, de 21 de julio, FJ. 3.

produce en virtud de una laguna que no haya podido ser colmada con arreglo al Derecho autonómico, sino de un conflicto normativo entre el Derecho estatal y el autonómico”⁶².

En efecto, la regla de supletoriedad requiere para su aplicación la presencia de un vacío normativo con unas específicas características. Lo que aquí sucede es que la norma sí que existe, solo que su vigencia está en suspensión. Por tanto, vemos que para que pueda aplicarse la previsión del art. 161.2 CE no es necesaria la existencia previa de un Derecho estatal supletorio, puesto que, aunque este no existiera, sería posible suspender la normativa autonómica⁶³. A ello se añade además que la suspensión de normas y disposiciones autonómicas puede darse cualquiera que sea la competencia que las CCAA tengan atribuida sobre la materia⁶⁴.

Por consiguiente, como argumenta Balaguer Callejón, podemos afirmar que dicha suspensión “responde en realidad a una técnica de prevalencia (cuando se manifiesta en un conflicto normativo), con el desplazamiento (provisional aquí) de una de las dos normas en conflicto”⁶⁵.

3. El art. 150.3: Las Leyes de Armonización

Las leyes de armonización son leyes emanadas de las Cortes Generales en virtud del art. 150.3 CE, cuya principal finalidad es la homogeneización del ordenamiento jurídico⁶⁶. El contenido de estas leyes consiste, como su propio nombre indica, en la formulación de un conjunto de principios armonizadores dirigidos a adaptar las normas autonómicas a las estatales. Sin embargo, deben entenderse siempre como limitadores de la potestad legislativa de las CCAA; y nunca como privativos de dicha potestad⁶⁷.

De nuevo aquí nos encontramos con una situación en la que el Estado puede dictar normas aplicables en los territorios autonómicos, sobre las cuales la CE no le ha atribuido ninguna competencia específica: “[...] del artículo 150.3 debe concluirse que el campo propio de las leyes de armonización es el de las competencias legislativas

⁶² BALAGUER CALLEJÓN, F., *Fuentes del Derecho II...*, op. cit., p. 226.

⁶³ *Ibidem*, p. 226.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 165

⁶⁵ *Ibidem*, p. 165

⁶⁶ El art. 150.3 CE establece que “el Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad”.

⁶⁷ FERRANDO BADÍA, J., *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas: aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, Granada, 1984, p. 435.

plenas de las Comunidades Autónomas”, pues en el caso de competencias compartidas, los principios necesarios para regular una materia se encuentran en la legislación básica”⁶⁸.

Añádase además que la doctrina percibe este precepto como otro sustento a la corriente que defiende que la potestad normativa estatal es limitada puesto que, aunque el Estado pueda legislar sobre materias que no son de su competencia, siempre deberá hacerlo “de forma extraordinaria, tasada y limitada”⁶⁹.

Todas las competencias de las CCAA pueden verse afectadas por las leyes de armonización, lo que lleva a la doctrina a concluir que “su función es muy residual en nuestro sistema ya que los mecanismos legislativos ordinarios deben ser suficientes, en principio, para la protección del interés general de la nación”⁷⁰.

No cabe pues hablar de Derecho supletorio porque, como se ha dicho *supra*, para ser aplicado supletoriamente primero debe de haber perdido la vigencia y en este caso se trata de Derecho de nueva creación; además tampoco partimos de la existencia de un vacío normativo que deba ser colmado. En efecto, según la doctrina, parece que lo más razonable es que estas leyes de armonización sean dictadas antes que las leyes autonómicas, para que estas se ajustaren directamente al contenido de las primeras evitando el alcance derogatorio en el caso de que la ley de armonización se dictara con posterioridad a la normativa autonómica; cuestión que, sin embargo, también se admite⁷¹.

Vemos que, existiendo regulación autonómica previa o no, cabe dictar leyes de armonización, por lo que la laguna no es el presupuesto que las fundamenta, como sí lo es, junto con la consecución de la compleción del ordenamiento jurídico, el supuesto activador de la regla de supletoriedad.

En efecto, también la norma contenida en el art. 150.3 CE se considera de cierre: es decir, debe utilizarse únicamente cuando el legislador estatal no disponga de otros

⁶⁸ MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho público...*, *op. cit.*, p. 563.

⁶⁹ PEREZ TREMPES, P., “Notas sobre el principio de supletoriedad del Derecho estatal respecto del Derecho de las Comunidades Autónomas”, *La supletoriedad del Derecho estatal: Actas de las IV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1999, pp. 90 y 91.

⁷⁰ BALAGUER CALLEJÓN, F., *Fuentes del Derecho II...*, *op. cit.*, p. 166.

⁷¹ FERRANDO BADÍA, J., *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas...*, *op. cit.*, p. 434.

recursos para armonizar la normativa autonómica⁷². Como se puede inferir de la literalidad del propio artículo, es precisamente el interés general el fundamento que promueve la armonización del ordenamiento jurídico; no así, como acabamos de establecer, en la regla de supletoriedad.

Cuando el TC califica al art. 150.3 como norma de cierre, se refiere, siempre y en todo caso, a que se debe utilizar para complementar las demás previsiones constitucionales, como último recurso, es decir, sin pasar a éstas por alto⁷³. De modo que, por ejemplo, al igual que no es constitucionalmente legítimo un uso abusivo por parte del Estado de las competencias que tiene atribuidas, tampoco lo es el recurso indiscriminado a las leyes de armonización, considerándolas como “único medio para garantizar la satisfacción de los intereses generales que pudieran ser lesionados por la inactividad de las Comunidades Autónomas”, como puede suceder cuando se declara la nulidad del Derecho estatal supletorio⁷⁴.

4. Leyes autonómicas receptivas

Un último supuesto que puede resultar de interés es el que se refiere a leyes de las CCAA que, en lugar de establecer una regulación propia sobre una determinada materia, se remite, recibe y hace suya la regulación material contenida en una Ley estatal. Estaríamos ante el supuesto de Leyes autonómicas *receptivas* o de reenvío material.

De nuevo nos encontramos ante una situación en la que la competencia ha sido asumida por la CA. Pero no se trata de la existencia de una laguna, que como hemos visto es el presupuesto fundamental de la regla de supletoriedad, sino que “existe en este caso un efectivo ejercicio de la potestad legislativa que la CA tiene atribuida”⁷⁵.

Ahora bien, debe tratarse del supuesto de ejercicio de una competencia legislativa atribuida. No cabe pues en supuestos de una competencia ejecutiva que, como dice la jurisprudencia del TC, al no habilitar para actuaciones de rango legislativo, “sería

⁷² STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ. 3. No obstante, el TC matiza esa afirmación alegando que “el constituyente ha tenido ya presente el principio de unidad y los intereses generales de la nación al fijar las competencias estatales y que es la imposibilidad de que el texto constitucional agote todos los supuestos lo que explica que la propia Constitución haya previsto la posibilidad de que el Estado incida en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, por razones de interés general, a través de la técnica armonizadora contenida en el art. 150.3”.

⁷³ LÓPEZ RODÓ, L., “Las leyes de armonización”, en VVAA, *Luis Jordana de Pozas: Creador de Ciencia Administrativa*, Madrid, 2000, p. 75.

⁷⁴ TAJADURA TEJADA, J., *La cláusula...*, op. cit., p. 149.

⁷⁵ MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho público...*, op. cit., p. 540.

constitucionalmente ilegítima en cuanto emanada de un poder incompetente”⁷⁶. La cuestión clave es, en este caso, que tanto si se trata de una remisión en blanco a la norma estatal, como si se reproduce *literaliter* la norma legal estatal en una Ley autonómica, ya sea con modificaciones o no, la CA debe tener atribuida la competencia de igual rango normativo.

Como sostiene la doctrina, lo cierto es que sirve para fijar ese Derecho en las CCAA y de este modo no verse influidas por las posibles modificaciones que este pudiera sufrir⁷⁷. Aunque se pudiera pensar que esta técnica cumple una función de poca utilidad ya que, de otra forma, si las CCAA no regularan la materia, entraría en juego la supletoriedad del Derecho estatal.

⁷⁶ STC 35/1982, de 14 de junio, FJ. 3.

⁷⁷ MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho público...*, op. cit., p. 541.

IV. OTRAS CUESTIONES SOBRE EL PRINCIPIO DE SUPLETORIEDAD

1. Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla

Los municipios de Ceuta y Melilla han sido dos territorios que han ocasionado gran cantidad de controversias en lo que se refiere al tema de la supletoriedad. Fundamentalmente se debe a que, a pesar de ser ciudades autónomas, carecen de potestad legislativa, pues sus EEAA de “Ciudades Autónomas” solamente les atribuyen la potestad reglamentaria⁷⁸. Esta situación invita a pensar, como veremos, que el Estado pueda continuar creando normas de aplicación directa en estas ciudades y que, eventualmente, sirvan a su vez como Derecho supletorio para el resto del territorio nacional organizado en Comunidades Autónomas.

A esto se añade que, a lo largo de la evolución de la doctrina jurisprudencial sobre la regla contenida en el art. 149.3 CE, las dos ciudades autónomas han sido, en cierto modo, olvidadas por el TC, dejando espacio para las diferentes interpretaciones que veremos a continuación.

En efecto, los primeros pronunciamientos jurisprudenciales sobre la regla de supletoriedad, como la ya mencionada STC 15/1989, de 26 de enero, permitían al Estado dictar normas con eficacia supletoria debido a la heterogeneidad potencial del sistema de competencias consecuencia de nuestro modelo de Estado. En este contexto, la legislación emanada de las Cortes Generales podría resultar de aplicación directa tanto en Ceuta como en Melilla, que no disponen de competencias legislativas y, al mismo tiempo, de aplicación supletoria para el resto del territorio, justificado en la ausencia de potestad legislativa de ambas Ciudades⁷⁹.

Como sabemos, en la posterior STC 147/1991, de 4 de julio, se dijo que el Estado no estaba constitucionalmente legitimado para crear normas con carácter supletorio sobre materias cuya competencia fuera exclusiva de las CCAA. Sin embargo, nada dice sobre Ceuta y Melilla, lo que las deja en una situación similar a la anterior, pues no

⁷⁸ El art. 21.2 de los EEAA de Ceuta y de Melilla establece que, “en relación con las materias enumeradas en el apartado anterior, la competencia de la ciudad [...] comprenderá las facultades de administración, inspección y sanción, y, en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria”. Es decir, son competencias sobre las cuales las ciudades autónomas solamente disponen de la función ejecutiva y, dependiendo de la legislación estatal, la facultad de crear reglamentos.

⁷⁹ RAGEL CABEZUELO, L., “La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal en la ciudad autónoma de Ceuta”, *La formación de una ciudad: Apuntes sobre urbanismo histórico de Ceuta*, Ceuta, 2006, p. 246.

tienen competencias exclusivas, lo que permite al Estado seguir dictando normas que se apliquen en estas ciudades, “aun cuando dichas normas nazcan viciadas de nulidad territorial para aquellas Comunidades Autónomas con competencias exclusivas en la materia”⁸⁰.

A partir de la STC 118/1996, de 27 de junio, la declaración de nulidad del Derecho supletorio se limita a tener en cuenta únicamente los títulos competenciales de los que tanto el Estado como las CCAA dispongan sobre una materia; sin embargo, tanto en esta como en la STC 61/1997, de 20 de marzo, Ceuta y Melilla son olvidadas en los pronunciamientos del Alto Tribunal.

El TRLS de 1992 en su disposición final diferenciaba, como se ha visto *supra*, entre preceptos básicos de aplicación plena y supletorios. Esta distinción, que iba dirigida a las CCAA, no tenía sentido para Ceuta y Melilla, que todavía no habían aprobado sus respectivos EEAA o, aun cuando lo hicieron después, continuaban sin tener potestad legislativa, por lo que en ambos territorios todos los preceptos de dicha Ley eran de aplicación directa⁸¹.

Con la declaración de nulidad de gran parte del TRLS de 1992 por parte de la STC 61/1997, la legislación urbanística que debía aplicarse a las ciudades de Ceuta y Melilla era el preconstitucional e inmodificable TRLS de 1976, debido a que estas dos ciudades tienen la competencia en ordenación del territorio, urbanismo y vivienda pero sus EEAA no les permiten la producción de normas con rango de ley⁸². A su vez, esto podría conllevar la aplicación supletoria del propio TRLS de 1976 para todas las demás CCAA.

Al margen de ello, la decisión tomada por el TC en la STC 61/1997 fue objeto de numerosas críticas que denunciaban precisamente el hecho de que la misma habría ignorado la singularidad de Ceuta y Melilla, pues se piensa que la aplicación directa de esta Ley debía haberse mantenido para las dos ciudades autónomas, o, *sensu contrario*,

⁸⁰ *Ibidem*, p. 246.

⁸¹ GARCÍA TORRES, J., en VVAA, *Autonomía, pluralidad de ordenamientos...*, *op. cit.*, p. 38.

⁸² RAGEL CABEZUELO, L., “La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal en la ciudad autónoma de Ceuta”, *La formación...* *op. cit.*, p. 252.

no debería haberse declarado inconstitucional una norma no supletoria para determinadas partes del país⁸³.

Otra opinión diferente sostiene que, al no tener sentido aplicar en Ceuta y Melilla las disposiciones derogadas del TRLS de 1992, el efecto de dicha derogación solo se daría en el resto de las CCAA y, por lo tanto, dicho texto legal seguiría vigente en los dos municipios autónomos⁸⁴.

Si, por el contrario, no aceptamos esta última teoría y entendemos que el TRLS de 1992 perdió su vigencia también en Ceuta y Melilla, como expresa Lasagabaster, “no parece que de las necesidades normativas que puedan provocar estas localidades se justifique una nueva Ley del Suelo con virtualidad en todo el Estado u otras normas de menor importancia”⁸⁵.

Como queda patente, la homogeneidad del sistema competencial español no está tan clara si se piensa en Ceuta y Melilla. No obstante, el TC no impide a los órganos centrales producir leyes para ser aplicadas en estas dos ciudades autónomas. Sin embargo, esas Leyes deberán especificar que su ámbito de aplicación se limita exclusivamente a esos dos territorios, sin perjuicio de que a su vez puedan ser aplicadas supletoriamente en las CCAA, que decidirán si las tales leyes se aplican en su propio territorio; pero nunca será una imposición de los poderes centrales⁸⁶.

En definitiva, la falta de potestad legislativa de Ceuta y Melilla no otorga al Estado la facultad de emanar normas con carácter supletorio para todo el territorio, puesto que el legislador estatal deberá restringir la aplicación de sus leyes a las dos ciudades autónomas y será el aplicador del Derecho de las CCAA quien decidirá, en su caso, sobre tal aplicación supletoria.

2. Derecho civil supletorio y Derechos forales

Evidentemente, la cláusula de supletoriedad contenida en el último inciso del art. 149.3 CE se refiere a todas las materias sobre las que el Estado tenga algún tipo de competencia legislativa, lo que incluye entonces a la legislación civil, comprendida

⁸³ CARBONELL PORRAS, E., “La supletoriedad del Derecho estatal...”, *op. cit.*, p. 191.

⁸⁴ GARCÍA TORRES, J., en VVAA, *Autonomía, pluralidad de ordenamientos...*, *op. cit.*, p. 39.

⁸⁵ LASAGABASTER HERRARTE, I., “La interpretación del principio de supletoriedad y su adecuación a los principios constitucionales rectores del Estado de las autonomías”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 55, 1999, p. 73.

⁸⁶ BORRAJO INIESTA, I., *La supletoriedad del Derecho estatal...*, *op. cit.*, p. 39.

dentro del art. 149.1.8ª CE, que la subsume dentro de las competencias exclusivas del Estado “sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan”.

Por lo tanto, el Código civil (CC) y el resto de legislación civil estatal se aplicarían con carácter supletorio en estas CCAA con competencias en la materia, siempre que se produjera el supuesto de laguna jurídica en su legislación civil propia⁸⁷.

Resulta destacable el hecho de que el CC proclame su propia supletoriedad. En efecto, el art. 4.3 CC establece que “las disposiciones de este Código se aplicarán como supletorias en las materias regidas por otras leyes”. Y no solo esto, sino que en el art. 13 CC se diferencian las disposiciones de aplicación directa en todo el territorio y aquellas otras de carácter supletorio, en las CCAA con derechos civiles propios⁸⁸.

Sin embargo, estas disposiciones del CC no han sido anuladas, como ha sucedido con otras que han querido calificarse a sí mismas como supletorias, probablemente por tratarse de una norma preconstitucional que, en su caso, habría sido objeto de derogación en base al principio de que norma posterior deroga la anterior. Aun así, pese a que de la literalidad de los mencionados artículos pudiera inferirse otra interpretación, la doctrina ha calificado el Derecho civil como “Derecho supletorio de segundo grado”, indicando que sólo es posible aplicarlo supletoriamente una vez se hayan agotado todos los demás recursos que ofrece el ordenamiento jurídico para colmar una laguna; y siempre y cuando el Derecho que lo requiera no haga un llamado a otra norma distinta del CC con esta finalidad⁸⁹.

Cabría pensar que, tras la promulgación de la CE de 1978, los preceptos del CC tratados que proclaman la supletoriedad del propio código ya no cumplen ninguna función. Esto se debe a que el art. 149.3 CE otorga carácter supletorio a la legislación civil del Estado en las CCAA o provincias que tengan derechos especiales o forales, sin

⁸⁷ BORRAJO INIESTA, I., *La supletoriedad del Derecho estatal...*, op. cit., p. 48.

⁸⁸ El art. 13.1 CC establece que “las disposiciones de este título preliminar, en cuanto determinan los efectos de las leyes y las reglas generales para su aplicación, así como las del título IV del libro I, con excepción de las normas de este último relativas al régimen económico matrimonial, tendrán aplicación general y directa en toda España”, mientras que el art. 13.2 CC reza de la siguiente forma: “En lo demás y con pleno respeto a los derechos especiales o forales de las provincias o territorios en que están vigentes, regirá el Código Civil como derecho supletorio, en defecto del que lo sea en cada una de aquéllas, según sus normas especiales”.

⁸⁹ BALAGUER CALLEJÓN, F., *Fuentes del Derecho I...*, op. cit., p. 174.

necesidad de ningún tipo de desarrollo. Como mucho, establece Borrajo Iniesta, podría entenderse que el art. 13 CC “detalla las consecuencias de lo dispuesto por el art. 149.1.8 CE”⁹⁰.

Los arts. 4 y 13 CC son los antecedentes más próximos en cuanto a su naturaleza a la cláusula de supletoriedad constitucional⁹¹. Así pues, se ha discutido también sobre cómo debería ser interpretada dicha cláusula. Cabría hacerlo según el Derecho privado, que sitúa en la base el principio de la autonomía de la voluntad y se sujeta a una interpretación originalista o, según los principios propios del Derecho público, en especial el principio de legalidad⁹².

La diferencia entre una y otra interpretación radica en que “la doctrina civilista no tiene un concepto único de lo que hay que entender por principio de supletoriedad, aunque en la relación derecho foral-derecho civil ese tal principio es conceptuado como supletoriedad condicionada o supletoriedad en último grado”⁹³. Por otro lado, la interpretación propia del Derecho público “acude a la relación derecho foral-derecho civil, aplicando un concepto de supletoriedad expansivo y poco matizado”⁹⁴.

En nuestro país pueden encontrarse actualmente Derechos forales en la Comunidad Foral de Navarra, Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana, Aragón, Islas Baleares y País Vasco.

En la mayoría de ellos podemos encontrar referencias al Derecho estatal como Derecho supletorio. Así, a título de ejemplo, la Ley 6 de la Ley 1/1973, de 1 de marzo, por la que se aprueba la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra, establece que “el Código Civil y las leyes generales de España serán Derecho supletorio de esta Compilación y de la tradición jurídica navarra expresada en la Ley 1, y no se aplicarán a supuestos distintos de los expresamente previstos”.

⁹⁰ BORRAJO INIESTA, I., *La supletoriedad del Derecho estatal...*, op. cit., p. 48.

⁹¹ Aunque el CC date de 1889, su título preliminar sufrió modificaciones con el Decreto 1836/1974, de 31 de mayo, por el que se sanciona con fuerza de Ley el texto articulado del título preliminar del Código Civil. Entre estas modificaciones se incluyeron las disposiciones que trataban sobre la supletoriedad del propio código, que pasaron de tener un carácter meramente transitorio a convertirse en preceptos con vocación de permanencia.

⁹² BORRAJO INIESTA, I., *La supletoriedad del Derecho estatal...*, op. cit., p. 47.

⁹³ LASAGABASTER HERRARTE, I., *Los principios de supletoriedad y prevalencia...*, op. cit., p. 88.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 88.

Otros ejemplos los encontramos en el art. 1.2 del Código del Derecho Foral de Aragón que estipula que “el Derecho civil general del Estado se aplicará como supletorio solo en defecto de normas aragonesas y de acuerdo con los principios que las informan” o en la Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco, que en su art. 3.1 establece que “en defecto de ley o de costumbre foral aplicable, regirá como supletorio el Código Civil y las demás disposiciones generales.”.

Son, como hemos dicho, preceptos que han permanecido vigentes pese a tener un origen histórico y preconstitucional, pero con la promulgación de la CE de 1978 y por la consiguiente aparición del art. 149.3 CE han perdido toda la utilidad que pudieran tener, pues la cláusula de supletoriedad constitucional cumple por sí misma la función de colmar todos los vacíos normativos que puedan darse en las CCAA, incluso en aquellas que dispongan de legislaciones civiles forales o especiales.

V. CONCLUSIONES

Tras una evolución no exenta de polémica doctrinal, podemos concluir que los dos fundamentos de la regla de supletoriedad que han sido tratados en el presente trabajo, es decir, la potencial heterogeneidad del sistema competencial español y la compleción del ordenamiento jurídico, han cambiado de forma considerable tras todo lo expuesto anteriormente.

El primero de ellos, pese a haber permitido el nacimiento de dicha regla, pierde sentido con el desarrollo final que ha tenido el Estado de las autonomías y el sistema de distribución de competencias, a no ser que se tenga en cuenta la peculiar situación de Ceuta y Melilla.

Respecto al segundo, solamente un tipo de vacío normativo muy específico con unas muy concretas características puede dar lugar a la utilización de la cláusula de supletoriedad, lo que hace que se reduzcan las ocasiones en las que el Derecho estatal puede ser de aplicación supletoria en las CCAA.

Así mismo, la regla de supletoriedad podría también perder sentido cuando el TC afirma que el Estado está vetado para crear normas con intención de ser aplicadas supletoriamente en las CCAA: únicamente puede hacerlo en materias sobre las que tiene competencia exclusiva. Esto supondría que la eficacia de las normas que produjeran las Cortes Generales sería directa, lo que vacía de contenido al art. 149.3 CE.

A lo anterior se añade que la doctrina más reciente del TC ha dado lugar a la congelación del Derecho estatal anterior a los EEAA. Como hemos visto, el Alto Tribunal sostiene que la utilización de la regla contenida en el art. 149.3 CE depende de los títulos competenciales constitucionalmente atribuidos al Estado, mientras que la doctrina mantiene opiniones diferentes, debido a que si se quiere mantener el sentido de la regla de supletoriedad se debe justificar la utilización del principio de otros modos.

Además, así descrita, se puede inferir que la cláusula de supletoriedad tiene carácter transitorio. Una vez que todas las CCAA hayan ejercido las competencias atribuidas en sus EEAA, y lo hayan hecho de forma completa y efectiva, la aplicación del Derecho del Estado se vuelve innecesaria, así como la cláusula de supletoriedad.

Con cada interpretación del TC el ámbito de aplicación de la cláusula de supletoriedad se ha ido estrechando cada vez más y más. Por tanto, las escasas posibilidades de las que dispone el Estado para poder valerse de la previsión del art. 149.3 CE y aplicar su propio Derecho puede llevarle a abusar de otras técnicas con la finalidad de condicionar la actuación de las CCAA. Tal sería el caso de las Leyes de armonización o de la suspensión de normas autonómicas a través del art. 161.2 CE.

Por todo ello es crucial que tanto Estado como CCAA sean conscientes de los problemas que puede acarrear una extralimitación de las competencias del Estado, el abuso de otros preceptos constitucionales con fines diversos a los que fueron creados o la aplicación de una normativa estatal antigua e incluso anterior al Texto constitucional.

La regla de supletoriedad debe ser utilizada con muchas reservas. No obstante, no puede olvidarse que los órganos responsables siempre tienen que actuar respetando los principios de unidad, autonomía y solidaridad, sin los cuales no puede funcionar un Estado con un grado de descentralización como el nuestro.

ANEXOS

BIBLIOGRAFÍA

BALAGUER CALLEJÓN, F., *Fuentes del Derecho I. Principios del Ordenamiento Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1991.

BALAGUER CALLEJÓN, F., *Fuentes del Derecho II. Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos*, Tecnos, Madrid, 1992.

BOBBIO, N., *Il positivismo giuridico*, Recta Ratio, Torino, 1996.

BORRAJO INIESTA, I., PEREZ TREMP, P., *La supletoriedad del Derecho estatal: Actas de las IV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

CARBONELL PORRAS, E., “La supletoriedad del Derecho estatal en la reciente jurisprudencia constitucional”, *Revista de Administración Pública*, núm. 143, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.

FERRANDO BADÍA, J., “Las leyes marco y las leyes de armonización del artículo 150 de la Constitución” en CAZORLA PÉREZ, J., *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas: aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, Parlamento Vasco, Granada, 1984.

JIMENEZ CAMPO, J., “Qué hacer con la Ley inconstitucional”, *La sentencia sobre la constitucionalidad de la Ley: Actas de las II Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional: Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.

LASAGABASTER HERRARTE, I., “La interpretación del principio de supletoriedad y su adecuación a los principios constitucionales rectores del Estado de las autonomías”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 55, Centro de Estudios Constitucionales, 1999.

- LASAGABASTER HERRARTE, I.**, *Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto al Derecho autonómico*, Civitas, Instituto Vasco de Administración Pública, Madrid, 1991.
- LEGUINA VILLA, J., GARCÍA TORRES, J.**, *Autonomía, pluralidad de ordenamientos y principios de relación*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 2000.
- LÓPEZ RODÓ, L.**, “Las leyes de armonización”, en VVAA, *Luis Jordana de Pozas: Creador de Ciencia Administrativa*, Facultad de Derecho, Servicio de Publicaciones, Madrid, 2000.
- MATEU VILASECA, M.**, “La regla de la supletoriedad en la relación del ordenamiento estatal y autonómico (Comentario de las Sentencias del Tribunal Constitucional 118/1996 y 61/1997)”, *Autonomies*, núm. 23, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1998.
- MORENO VÁZQUEZ, M.**, “Unidad del ordenamiento y cláusula de supletoriedad: de la validez general a la petrificación del Derecho estatal”, en ESPÍN TEMPLADO, E., DÍAZ REVORIO, F. J. (Coords.), *La Justicia Constitucional en el Estado Democrático*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- MUÑOZ MACHADO, S.**, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Iustel, Madrid, 2007.
- PAREJO ALFONSO, L.**, *La prevalencia del derecho estatal sobre el regional: (el artículo 149.3 de la Constitución)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- PASCUAL MEDRANO, A.**, *La Suspensión de Actos y Normas de las Comunidades Autónomas en la Jurisdicción Constitucional: el Artículo 161.2 de la Constitución Española*, Aranzadi, Elcano (Navarra), 2001.
- RAGEL CABEZUELO, L.**, “La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal en la ciudad autónoma de Ceuta”, en VVAA, *La formación de una ciudad: Apuntes*

sobre urbanismo histórico de Ceuta: VI Jornadas de Historia de Ceuta, Instituto de Estudios Ceutíes, Ceuta, 2006.

RUIZ RUIZ, F., “La función de garantía del cumplimiento autonómico del Derecho Comunitario Europeo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 51, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

TAJADURA TEJADA, J., *La cláusula de supletoriedad del derecho estatal respecto del derecho autonómico*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2000.

SELECCIÓN DE JURISPRUDENCIA

STC 5/1981, de 13 de febrero.

STC 35/1982, de 14 de junio.

STC 76/1983, de 5 de agosto.

STC 53/1988, de 24 de marzo.

STC 15/1989, de 26 de enero.

STC 103/1989, de 8 de junio.

STC 214/1989, de 21 de diciembre.

STC 147/1991, de 4 de julio.

STC 80/1993, de 8 de marzo.

STC 118/1996, de 27 de junio.

STC 61/1997, de 20 de marzo.